

# Vers un “fédéralisme à plusieurs niveaux”? Une analyse des procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire

**Dr Christian Engel**

*Maître de conférences, IEAP*

## Résumé

La nécessité d'une implication renforcée des régions dans les processus décisionnels et politiques européens fait partie du processus de régionalisation du paysage politique européen dans les années 80 et 90. En vue de permettre la participation des régions à la politique européenne, tous les Etats à forte structure régionale ont adopté des procédures et des règles très formalisées.

Cet article tente une comparaison entre les procédures et pratiques suivies dans les différents Etats membres et il ressort de cette comparaison que chaque Etat membre a finalement choisi de suivre sa propre voie en matière de coopération régionale sur le terrain de la politique européenne. L'approche adoptée en Autriche et en Allemagne, qui est celle d'une "participation compensatoire", correspond à un modèle interne de fédéralisme unitaire et coopératif, tandis que le système belge d'obligation de consentement dans les rapports internes et de division du travail dans les relations extérieures reflète le "système de séparation" belge et l'étend à l'espace communautaire. La pratique britannique correspond jusqu'ici à un système de gouvernement marqué moins par des règles fermes que par la flexibilité, le pragmatisme et les solutions au cas par cas, alors qu'en Espagne la coopération efficace des régions à la politique européenne se heurte à de nombreux facteurs imputables au modèle d'autonomie et au refus de la coopération de la part de l'Etat.

Cet article arrive à la conclusion que la pratique de la coopération des régions à la politique européenne semble plutôt indiquer un renforcement des institutions, pratiques et processus nationaux à la suite du processus d'intégration que leur nivellement ou affaiblissement.

Les processus décisionnels et de formation d'opinion au sein de l'UE se caractérisent notamment par une implication ferme et bien réglée des régions. Au niveau national et européen, les régions occupent à présent une place non négligeable dans les affaires européennes. En termes théoriques, le concept de "gouvernance à plusieurs niveaux" se réfère à l'absence d'un centre de décision clair, à la mise au point de nouveaux principes de conduite qui ne sont plus hiérarchiques, à des nouvelles possibilités d'action et à la présence d'acteurs n'appartenant pas à l'Etat central, y compris des acteurs régionaux.<sup>1</sup>

Les connaissances empiriques sur l'influence que ces acteurs régionaux exercent sur le processus décisionnel communautaire restent cependant faibles. On déplore même l'absence d'une étude comparative sur le fonctionnement des procédures et pratiques *formelles* relatives à la participation des régions aux affaires européennes et les quelques ouvrages qui existent se limitent à présenter le cadre juridique et s'avèrent assez superficiels en ce qui concerne le matériel *empirique*.<sup>2</sup>

Dans le présent article, l'auteur s'attache à résumer les informations sur les pratiques et processus *formels* de l'implication des régions dans les processus décisionnels européens en se limitant aux pays les plus fortement "régionalisés", à savoir la Belgique, l'Allemagne, l'Aut-

riche, l'Espagne et le Royaume-Uni. La question qui est au centre de cet article est de savoir s'il y a – comme le prétendent certains<sup>3</sup> – des indices montrant le développement d'une pratique politique comparable de nature "coopérative" dans ces Etats ou si, en revanche, la réalité plaide en faveur de la persistance de modèles politiques nationaux et de structures institutionnelles bien établies.

## Les règles de participation au niveau national

Au coeur des différents mécanismes de participation des régions au processus décisionnel de l'Union européenne on trouve tout d'abord les mécanismes de participation respectifs au niveau national. Il est intéressant de constater ici que, à l'exception manifeste du Royaume-Uni, ces règles ont généralement été établies dans les années 1992-1994; le lien avec l'achèvement du marché intérieur et le Traité de Maastricht semble donc évident ici.<sup>4</sup> Un autre aspect qu'il est intéressant de relever est que les règlements en la matière se caractérisent par un niveau de formalisation exceptionnellement élevé et qu'ils essaient tous, conformément à la répartition des compétences entre les différents niveaux à l'intérieur de l'Etat, de faire une distinction entre les différents degrés de coopération à la prise de décision *européenne*, essayant donc de projeter cette répartition nationale également dans l'espace européen.

En Belgique, l'"Accord relatif à la représentation du

Royaume de Belgique au Conseil de ministres de l'Union européenne "a été conclu le 8 mars 1994 en vue de la mise en oeuvre de la troisième phase de la réforme de l'Etat réalisée en 1993 (nouvel Art. 167 § 3 de la Constitution belge) et de l'article 146 TCE (Art. 203 TCE n.F.) modifié par le Traité de Maastricht. Cet accord règle pour la première fois de manière globale la participation des "régions"<sup>5</sup> à la coordination des affaires européennes ainsi que leur participation à l'échelle européenne. Plusieurs accords sectoriels ne visant pas uniquement la politique européenne (p. ex. l'accord sur la politique internationale de l'environnement ou l'accord sur les activités relatives à la politique énergétique) et l'accord du 18 mai 1995 relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires, entre autres à la Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'UE, viennent compléter le dispositif réglementaire central.<sup>6</sup>

Au centre du dispositif réglementaire belge se trouve l'interaction entre le principe de consentement au sein de l'Etat d'une part, et l'action autonome de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés sur la scène communautaire d'autre part. Les représentants de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés participent sur un pied d'égalité à la coordination organisée par le ministère des Affaires étrangères portant sur toutes les formations au Conseil (sessions de coordination "P-11").<sup>7</sup> L'Art. 2 § 5 de l'accord du 8 mars 1994 dispose en effet que le représentant belge au Conseil – et cela vaut déjà au sein du COREPER – ne peut prendre position que sur des matières ayant fait l'objet d'un accord préalable dans le cadre de la coordination intérieure belge – qu'il s'agisse d'une question relevant de la politique étrangère et de sécurité ou d'un programme culturel. S'il s'avère impossible d'arriver à un accord, on peut saisir la Conférence Interministérielle de la Politique Étrangère (CIPE), un organe délibératif sans pouvoir d'arbitrage, et ensuite la Cour d'arbitrage, ou alors – en principe – recourir à l'abstention au Conseil. Le fait que la coordination interne fonctionne généralement bien et que l'on obtienne donc dans la pratique le consentement nécessaire (on a pourtant échoué dans le cas de la directive relative aux élections communales, et la Belgique s'est abstenue), peut s'expliquer par la capacité – ou l'obligation – éprouvée de consentement.

**Il est intéressant de constater ici que, à l'exception manifeste du Royaume-Uni, les règles de participation ont généralement été établies dans les années 1992-1994; le lien avec l'achèvement du marché intérieur et le Traité de Maastricht semble donc évident ici.**

Le fonctionnement du système est renforcé par la formation préalable des positions dans de nombreuses conférences sectorielles, positions qui sont alors "reprises" formellement dans le cadre de la coordination "P-11", par des coordinations trilatérales entre les "régions" et par le fait que, en réalité, chaque ministre appelé à négocier jouit en fin de compte d'une marge de négociation appréciable.

La procédure au sein du Conseil fédéral (*Bundesrat*) pratiquée par l'Allemagne aujourd'hui remonte à la loi de ratification de l'Acte unique de 1986, mais n'a obtenu sa

forme actuelle que le 21 décembre 1992 par le nouvel article 23 de la Loi fondamentale ("*Europaartikel des GG*"), dans la loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires communautaires européennes du 12 mars 1993 (EUZBLG), reposant sur l'art. 23 de la Loi fondamentale (GG), et par un accord d'exécution du 29 octobre 1993 portant transposition du Traité de Maastricht.<sup>8</sup> Le modèle de participation allemand se caractérise par l'utilisation de l'organe fédéral, le *Bundesrat*, et le recours à son principe de majorité pour la prise de position sur des projets communautaires, y compris les projets relevant de la compétence interne exclusive des Länder où les décisions sont normalement prises à l'unanimité parmi les Länder. Avant cela, l'Allemagne connaissait déjà une "procédure de participation des Länder" reposant sur le principe d'unanimité, qui s'est avérée impropre et a dès lors été remplacée en 1986 par la position centrale du *Bundesrat*.<sup>9</sup>

La procédure allemande de participation consiste en un processus de consultation complexe, au centre duquel on trouve d'une part la recherche d'une ligne commune partagée par la Fédération et les Länder et, d'autre part, assez souvent aussi la question d'une classification "correcte" des compétences d'un projet communautaire dans les catégories visées à l'article 23 de la Loi fondamentale. Dans son alinéa 5, cet article fait une distinction entre la prise en considération "simple" et "de manière déterminante" de l'avis du *Bundesrat*, lorsque "des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs services ou leur procédure administrative non contentieuse sont affectés de manière centrale." Une prise en considération "de manière déterminante" signifie que le gouvernement fédéral est censé fonder sa position de négociation sur l'avis du *Bundesrat*.

Un aperçu du *Bundesrat* de l'application de cet article montre de nombreuses divergences par rapport à la classification systématique des projets communautaires<sup>10</sup>, ce qui n'a cependant pas encore donné lieu à un conflit politique sérieux ni à un contrôle juridictionnel. Au contraire, la procédure se déroule de manière routinière et n'est au fond guère différente de ce qui se passe dans le cas d'un avis du *Bundesrat* sur des sujets relevant de l'administration ou de la législation de la Fédération.<sup>11</sup> La procédure prévue lorsque le gouvernement fédéral ne se rallie pas à l'avis du *Bundesrat* lorsque l'avis de celui-ci est à prendre en considération "de manière déterminante", et souhaite représenter une autre position au sein du Conseil, n'a été appliquée qu'une seule fois (en avril 2000 en rapport avec la proposition de directive communautaire concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement). La "Chambre européenne" (*Europakammer*) du *Bundesrat*, spécialement créée pour traiter de cas pressants et qui est habilitée par la Loi fondamentale à prendre des décisions à la place du *Bundesrat* (Art. 52, alinéa 3a, de la Loi fondamentale), ne s'est réunie qu'à neuf reprises depuis son instauration le 26 novembre 1993 – et la tendance est à la baisse. Ainsi on peut dire dans l'ensemble que la consultation sur les projets communautaires est devenue pratiquement entièrement une activité de routine pour le *Bundesrat*; il convient aussi d'ajouter que la participation des *Länder* aux réunions servant à déterminer les instructions à donner au représentant allemand au COREPER et aux réunions destinées à arrêter la position de négociation allemande pour certaines formations du Conseil est assurée par des représentants des *Länder* nommés par le *Bundesrat*.<sup>12</sup>

Ainsi, sur le plan formel, la participation des *Länder* aux affaires communautaires européennes a été transférée totalement au *Bundesrat*. Cependant, des prises de position essentielles continuent de se faire par consentement dans les différentes conférences des ministres sectoriels (*Fachministerkonferenzen*) et – sur des questions centrales telles que l' "Agenda 2000" ou les Conférences intergouvernementales – dans le cadre de la conférence des Ministres-Présidents des *Länder*, avant d'être véritablement "arrêtées" au sein du *Bundesrat*. La participation des *Länder* repose donc en réalité sur une interaction complexe entre la coopération des *Länder* et la Fédération dans les conférences ministérielles spécialisées et dans de nombreuses réunions d'experts, et le traitement routinier des projets communautaires au *Bundesrat*. Le traitement des questions européennes reflète ainsi les pratiques du

fédéralisme allemand et favorise le centralisme exécutif et coopératif.

Au Royaume-Uni, aussitôt après la mise en place des nouvelles institutions régionales le 1er juillet 1999 (le „D-Day„), le gouvernement central, l'Ecosse et le Pays de Galles se mirent d'accord en octobre 1999 sur un "Memorandum of Understanding" qui règle de manière globale leurs rapports, y compris la coopération dans le domaine des affaires européennes.<sup>13</sup> Les quelques principes fixés dans ce mémorandum en vue de la coopération dans le domaine international et européen, qui prévoient une implication étroite et complète des autorités régionales (§ 19), sont précisés dans des accords complémentaires. Le mémorandum établit un Comité

Ministériel Commun ("Joint Ministerial Committee" – JMC) comme organisme central de consultation et de conciliation, qui sera aussi utilisé comme instance ultime de consultation pour fixer la position de négociation sur des questions européennes affectant les compétences des régions (§ A 1.9. de l'accord sur le JMC). Eu égard aux

particularités du processus décisionnel européen, on a cependant également prévu un "mécanisme" particulier qui devrait permettre au ministre compétent de consulter à la fois d'autres ministres du gouvernement central et des ministres régionaux.<sup>14</sup> L'accord sur le Comité Ministériel Commun prévoit enfin la création d'un comité de hauts fonctionnaires ("Committee of officials"), qui instaurera un sous-comité chargé des questions communautaires (§ A1.13). Les autres détails de la coopération pour les affaires européennes sont déterminés dans un "Concordat commun sur la coordination de la politique européenne" entre le gouvernement central et l'Ecosse et le Pays de Galles, ainsi que dans de nombreux concordats bilatéraux et sectoriels. Il faut préciser ici qu'aucun des documents susmentionnés n'est contraignant juridiquement, tous n'engagent que l'honneur ("binding in honour").

Le concordat commun relatif à la coordination de la politique européenne souligne la pleine implication des régions dans la formation de la position de négociation tout en montrant la grande importance de leur participation au niveau de l'UE, et met en évidence les principes d'informalité, de flexibilité et d'examen au cas par cas. Lors de la fixation des positions de négociation britanniques, la plupart des questions doivent être traitées bilatéralement et par téléphone, et l'on s'efforce de renoncer aux réunions de concertation formelles. Ceci nous amène à dire que la nature de chaque processus de consultation dépendra en fin de compte toujours de la nature de l'affaire concernée, de

## Le traitement des questions européennes reflète les pratiques du fédéralisme allemand et favorise aussi la centralisation des pouvoirs et la coopération des organes exécutifs.

la pratique établie et du caractère urgent ou non de l'affaire en question, ce qui est d'ailleurs prévu dans le texte du concordat (§ B.3.11). Il semble toutefois que l'on ne dispose pas encore d'informations accessibles sur l'application pratique de ces principes; en revanche, il est certain que jusqu'ici le Comité ministériel ne s'est encore jamais réuni pour discuter d'affaires communautaires.

En Autriche, la procédure de participation des Länder (*Verfahren der Länderbeteiligung*) a été introduite par un amendement de la Constitution en 1992 et a été reprise pratiquement telle quelle en 1994

dans le nouvel article sur l'Europe de la Constitution (Art. 23d B-VG). Elle est complétée par un accord entre la Fédération et les Länder, conclu le 12 mars 1992, relatif aux droits de participation des Länder et des Communes aux affaires relatives à l'intégration européenne et par un traité des Länder, entré en vigueur le 4 avril 1993, portant sur l'organisation de la formation de volonté commune sur les affaires européennes.<sup>15</sup> Ce traité est à la base de la *Integrationskonferenz der Länder* (IKL), la conférence chargée de coordonner la participation des Länder aux affaires communautaires dans laquelle chaque Land est représenté par le chef de gouvernement (*Landeshauptmann*) avec droit de vote ainsi que par le président du parlement régional (*Landtagspräsident*) sans droit de vote. Le traitement "administratif" des dossiers communautaires a pourtant été transféré par l'accord du 12 mars 1992 entre la Fédération et les Länder de mars 1992 au Bureau de liaison des Länder (*Verbindungsstelle der Länder*), l'outil central de la coordination des Länder. Le règlement de l'article Art. 23d, alinéa 2 de la Constitution selon lequel la Fédération est tenue par un "avis uniforme des Länder sur un projet établi dans le cadre de l'UE et touchant à des matières dans lesquelles la législation appartient aux Länder", s'inspire clairement de la pratique allemande. La Fédération ne pourra s'écarter de ces avis que pour des "raisons impératives relevant de la politique étrangère et européenne".

Dans la pratique de la participation des Länder, le Bureau de liaison des Länder constitue l'institution clé.<sup>16</sup> Formellement, le Bureau n'a aucune compétence de coordination par rapport au contenu et se contente d'assurer le flux d'information; cependant, comme il est

compétent pour transmettre "l'avis uniforme" à la Chancellerie fédérale, il remplit une fonction de filtre. En outre, il participe, à la demande des Länder, aux réunions servant à fixer les instructions à donner au représentant autrichien au COREPER, il met à la disposition des Länder une partie des "représentants communs des Länder" (*Gemeinsame Ländervertreter*) dans

les comités communautaires, et il coordonne leur nomination ainsi que leurs activités. Si la conférence d'intégration des Länder, constituée en réalité pour satisfaire les parlements régionaux, n'a pratiquement aucun rôle et

n'a été convoquée que deux fois en tout (le 21 juin 1993 et le 17 novembre 1997, pour l' "Agenda 2000"), la participation des Länder aux affaires européennes s'est parfaitement intégrée, grâce au rôle central du Bureau de liaison, dans les structures de travail du fédéralisme autrichien. En ce qui concerne le contenu, l'élaboration des "avis uniformes" des Länder se fait au sein de la conférence des Chefs des gouvernements ou bien dans les conférences sectorielles des Länder. Une liste, dressée par le Bureau de liaison, de tous les "avis uniformes" arrêtés depuis l'entrée en vigueur de la 'procédure de participation' montre que jusqu'à juillet 2000 il y a eu 35 avis de ce type<sup>17</sup>. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral s'est toujours formellement rallié à ces avis à une seule exception près (l'avis – négatif – sur la recommandation du Conseil relative à la conservation des espèces animales sauvages dans les zoos)<sup>18</sup>. La pratique montre à ce sujet

une concentration sur la politique d'environnement qui est importante pour les Länder ainsi que sur d'autres questions centrales pour eux (la politique touristique, le droit de vote aux élections communales, les conférences intergouvernementales).

En Espagne, les bases de la pratique actuelle de la parti-

cipation des Communautés autonomes aux affaires communautaires européennes ont été jetées en 1992. C'est en 1992 que furent créées les 16 "Conférences sectorielles" (*Conferencias Sectoriales*), à travers lesquelles est organisée la participation sectorielle des régions aux affaires européennes. 1992 marque également l'institutionnalisation formelle de la Conférence pour les affaires communautaires européennes, qui existait déjà depuis 1989 de manière informelle, avec son rôle horizontal et de coordination.<sup>19</sup> Un accord entre

## **Dans la pratique de la participation des Länder, le Bureau de liaison des Länder constitue l'institution clé.**

## **La participation des Länder aux affaires européennes s'est ainsi parfaitement intégrée dans les structures de travail du fédéralisme autrichien.**



les Communautés autonomes portant institutionnalisation de la Conférence pour les affaires communautaires européennes fut en effet signé le 29 octobre 1992<sup>20</sup> et, le 30 novembre 1994, un autre accord réglant la participation des Communautés autonomes aux affaires européennes à travers les Conférences sectorielles (appelé “Accord-cadre”) lui fit suite. D’autres éléments tels que la création d’un “Département pour les affaires autonomes” au sein de la Représentation Permanente de l’Espagne (depuis 1996)<sup>21</sup> et l’implication de représentants des Communautés autonomes dans 55 comités de la Commission (depuis 1997) sont venus compléter ces règlements-cadres.

L’“Accord-cadre” du 30 novembre 1994 distingue entre les projets de l’UE qui concernent “exclusivement” des compétences réservées de l’Etat, des compétences “partagées”, ou des compétences “exclusives” des Communautés autonomes (Art. 3.1.1.-3.1.3.). Dans le dernier cas, les régions peuvent en principe déterminer la position de négociation espagnole au Conseil à travers une “position commune”. Cependant, l’accord est resté pratiquement insignifiant. D’une part, il semble que l’Etat central ne respecte pas correctement ses obligations d’information envers les Communautés autonomes et, en réalité, qu’il n’a aucune intention de tenir compte des droits de participation des régions. D’autre part, il semble aussi que les Communautés autonomes n’aient pas réussi à rendre opérationnelle la procédure de participation. Les Communautés autonomes semblent n’avoir pris aucune “position commune” au sens de l’article 3.1.2. de l’Accord-cadre – à l’exception d’une position adoptée dans la Conférence pour les affaires communautaires européennes en 1997 portant sur la Conférence intergouvernementale de l’époque.<sup>22</sup> Cela nous amène à penser que la procédure, telle qu’elle se présente actuellement, n’intéresse pas beaucoup les régions. Les indices en ce sens ne manquent certainement pas: l’adaptation prévue de l’Accord-cadre aux conditions spécifiques des Conférences sectorielles ne s’est pas faite et plusieurs Conférences n’ont même pas repris cet accord dans leur champ d’action. On ignore comment une position commune doit être élaborée et voir le jour, et on manque semble-t-il encore généralement d’expérience et de capacité pour une

“coopération horizontale”.

On peut se demander si l’introduction d’un mécanisme de participation *multilatéral* mettant les régions sur un pied *d’égalité* est étrangère à un système fondé sur des degrés d’autonomie très différents et reposant principalement sur l’autonomie régionale conjuguée aux relations bilatérales avec l’Etat central. Ainsi, le mécanisme de participation reste limité au niveau d’une plate-forme servant au transfert unilatéral d’informations, qui n’est pas non plus satisfaisant étant donné le refus de l’Etat. Parallèlement au mécanisme de participation général pour toutes les régions, il existe d’ailleurs des comités “Europe” bilatéraux entre l’Etat central et le Pays Basque (Accord du 30

novembre 1995) et entre l’Etat central et la Catalogne (Accord du 9 juin 1998). Cela ne signifie pas pour autant que ces comités bilatéraux exercent une plus grande influence: en règle générale, ils se réunissent une fois par an et se livrent à un échange d’informations et d’avis sur les matières n’intéressant que les dites régions. Cependant, le fait qu’il y ait un accès bilatéral privilégié au gouvernement central n’est pas à négliger.

#### **Participation des régions au niveau de l’UE**

En Belgique, l’accord du 8 mars 1994 règle la répartition de la représentation du Royaume entre l’Etat fédéral, les Communautés et les Régions eu égard aux différentes compositions du Conseil. A l’annexe I, les compositions sectorielles du Conseil sont classées en quatre catégories sous l’angle de la répartition *interne* des compétences: dans la catégorie I (affaires *exclusives* de l’Etat fédéral, p. ex. Conseil Affaires générales et Conseil ECOFIN), la Belgique est représentée exclusivement par l’Etat fédéral; dans la catégorie II (compétence *principale* de l’Etat fédéral, comme p. ex. l’énergie et les affaires sociales) par un ministre dit “siégeant” de l’Etat fédéral et un ministre “régional” en tant que “assesseur”; dans la catégorie III (affaires relevant *principalement* des Communautés et des Régions, comme p. ex. recherche et développement) par un ministre “régional” “siégeant” et par un ministre de l’Etat fédéral en tant que “assesseur”; et dans la catégorie IV (*matières exclusivement “régionales”*, comme culture et jeunesse)

### **On peut se demander si l’introduction en Espagne d’un mécanisme de participation *multilatérale* mettant les régions sur un pied *d’égalité* est étrangère à un système fondé sur des degrés d’autonomie très différents et reposant principalement sur l’autonomie régionale conjuguée aux relations bilatérales avec l’Etat central.**

exclusivement par un ministre “régional”.<sup>23</sup> L’avantage de cette formule claire réside dans l’évitement de conflits sur la classification des projets communautaires européens qui sont fréquents en Allemagne. Le ministre “siégeant” représente la Belgique pendant toute une session du Conseil, ce qui exclut donc un changement dans la conduite de la négociation. Le regroupement de certaines formations du Conseil et le souci d’assurer le bon déroulement de la Présidence belge de l’UE au deuxième semestre 2001 ont cependant conduit à un abandon temporaire de ce principe.<sup>24</sup>

A côté de la classification schématique des formations du Conseil, la répartition des Conseils *entre* les “régions” est une autre caractéristique intéressante de la pratique belge. On a ajouté à l’accord de mars 1994 un accord entre les “régions” qui introduit un système de rotation semestriel de la représentation de la Belgique au Conseil sur la base d’une stricte égalité entre toutes les “régions”, y compris la petite Communauté germanophone. Dans le cadre de ce système, on procède cependant en partie à une attribution spéciale des mandats – la Wallonie siégeant plus souvent au Conseil “Industrie”, la Flandre au Conseil “Culture”, et la Communauté germanophone au Conseil “Tourisme”, ce qui satisfait les intérêts de chaque “région”. Ce système de rotation concilie donc le principe d’égalité de toutes les entités fédérées avec les intérêts particuliers de chaque “région”.

En Allemagne, l’article 23, alinéa 6, de la Loi fondamentale stipule que “si des pouvoirs exclusifs des Länder sont affectés de manière centrale, l’exercice des droits qui incombent à la République fédérale d’Allemagne en tant qu’Etat membre de l’Union européenne doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des Länder de rang ministériel désigné par le Bundesrat”. Le paragraphe 6 alinéa 2 de la Loi sur la coopération de la Fédération et des Länder dans le domaine des affaires de l’Union européenne (EUZBLG) précise que cette règle vaut aussi au niveau des groupes de travail. La formule prudente assure en revanche que cette règle vise “seulement” le transfert de la *conduite des négociations* au Conseil, et dans aucun cas – contrairement à la pratique belge – la présidence de la délégation allemande, voire la Présidence au Conseil pendant la Présidence allemande, tâches qui sont réservées au gouvernement fédéral. L’aperçu du Bundesrat sur l’application de l’article 23 de la Loi fondamentale, auquel il a déjà été fait allusion, montre que le transfert de la conduite des négociations à un ministre d’un Land est resté l’exception absolue. Même dans le cas de certains projets qui tombent clairement,

de manière centrale, dans le champ des compétences exclusives des Länder (comme les Programmes “Culture 2000” et “Socrates”), le gouvernement fédéral a refusé, avec succès, de transférer la conduite des négociations aux Länder.

La participation de représentants des Länder dans les organes de consultation de la Commission et du Conseil, visée au § 6 de la loi EUZBLG, est largement pratiquée et elle l’est de manière pragmatique. La Fédération et les Länder ont des listes communes de comités et de projets communautaires en vue desquels ont été nommés, toujours par le Bundesrat, des représentants des Länder, y compris des représentants de niveau ministériel. Ces listes recouvrent actuellement près de 300 comités et groupes.<sup>25</sup> La pratique allemande se caractérise ainsi par le fait que les personnes représentant les Länder sont en réalité nommées par un organe fédéral, le Bundesrat; dès lors, la

succession ou la nouvelle nomination d’un grand nombre de représentants des Länder dans les comités de l’UE figure régulièrement à l’ordre du jour du Bundesrat. Le mélange “impropre” de tâches et de compétences entre le Bundesrat, organe fédéral, et les Länder atteint ici son paroxysme: les Länder ont transféré, par un amendement de la Constitution, au Bundesrat l’exercice d’une partie de leurs droits constitutionnels, tandis que le Bundesrat, à son tour, s’appuie sur le personnel des Länder pour l’exercice de ces droits au niveau de l’Union européenne.

Au Royaume-Uni, l’implication des ministres régionaux doit faire l’objet d’un examen au cas par cas par le ministre responsable de la centrale londonienne, conformément au Concordat général relatif à la coordination de la politique européenne (§ B.3.13), tout comme l’examen de la participation des fonctionnaires régionaux à des réunions des comités du Conseil ou de la Commission doit se faire de manière bilatérale et informelle conformément à la pratique bien établie (§ B.3.15). Une autre disposition précise sans équivoque que la responsabilité de la conduite des négociations incombe aux ministres de Whitehall, qui peuvent décider de donner, le cas échéant, la parole aux régions. Si l’on évite de fixer des règles contraignantes, l’objectif est néanmoins de montrer clairement la coopération la plus efficace possible en tant que “*Team UK*”.

La collaboration entre Whitehall et les exécutifs des collectivités territoriales semble se développer de manière pragmatique, flexible et positive. Toutefois, elle ne semble pratiquement pas se démarquer de l’implication antérieure et bien établie des ministères pour les territoires (*Scottish Office, Welsh Office*

## **En général, on peut donc dire que la participation belge à l’UE correspond à un système de double diplomatie, à la fois interne et externe.**

*Northern Irish Office*) dans les affaires communautaires; la poursuite des pratiques établies est même prévue expressément dans les concordats (§ B.1.4. et § B.2.4. des concordats européens). C'est ainsi qu'avant la dévolution, il était courant que le Royaume-Uni se fasse représenter par un ministre du *Scottish Office* au Conseil Pêche<sup>26</sup> et que des fonctionnaires du même ministère puissent participer à des réunions de comité. La collaboration pragmatique, qui est fonction des sujets inscrits à l'ordre du jour, reste donc inchangée, mais elle est poursuivie avec une intensité accrue. C'est ainsi, par exemple, que jusqu'à la fin 2000, des fonctionnaires écossais ont participé à des groupes de travail du Conseil à 75 reprises, et des ministres écossais ont participé à des réunions du Conseil dans 14 cas.<sup>27</sup> Mesuré à l'aune de l'intensité de la participation, un traitement différencié des Régions semble se développer, en fonction du degré de dévolution dont ceux-ci jouissent. Ici l'Ecosse se voit certainement accorder un rôle particulier.

En Autriche, l'article 23d, alinéa 3 de la Constitution prévoit la possibilité de charger un représentant nommé par les Länder de "concourir à la prise de décisions au Conseil". Il n'est pas question ici d'un transfert de la "conduite des négociations", comme le prévoit l'article 23, alinéa 6 de la Loi fondamentale en Allemagne. A ce jour, cette possibilité n'a pas encore été exploitée,<sup>28</sup> aussi parce que le gouvernement fédéral a suivi – à une exception près – volontairement l'avis des Länder. En revanche, on recourt régulièrement à la disposition de l'article 8 de l'accord relatif à la participation des Länder qui prévoit d'impliquer des représentants des Länder dans la délégation autrichienne lors des réunions de groupes de travail.<sup>29</sup> En somme, la pratique de la participation des Länder à l'échelle de l'Union européenne donne l'impression d'une collaboration pragmatique entre la Fédération et des Länder et d'une concentration sur ce qui est strictement nécessaire étant donné les ressources limitées.

En Espagne, la discussion sur la participation des Communautés autonomes aux travaux du Conseil se poursuit encore aujourd'hui. Malgré une sommation du Parlement en 1998 insistant sur l'élaboration d'un mécanisme permettant aux régions d'être représentées au Conseil, la situation n'a guère évolué et il semble clair que l'État n'a aucune intention d'apporter son soutien à une solution quelconque. Du côté des Communautés autonomes, il y a un accord sur les bases d'un mécanisme de participation (arrêté en septembre 1999), mais une proposition concrète de projet commun n'a pas encore vu le jour, notamment semble-t-il parce que la discussion

est empreinte, en réalité, d'une certaine méfiance à l'égard d'un système dans lequel, en fin de compte, il semble indispensable qu'une région devrait représenter les intérêts de *tous*.<sup>30</sup> L'expérience de la participation aux comités de la Commission, au sein desquels les fonctionnaires de la région chargée de la coordination semblent définir de manière plus ou moins autonome la position de toutes les régions, étant donné l'absence de mécanismes de concertation efficaces, ne plaide pas en faveur d'une amélioration rapide de cette situation.<sup>31</sup>

Le 26 septembre 2000, un projet de loi visant la participation des régions au Conseil, introduit conjointement par les partis régionaux basque et catalan et soutenu par le PSOE, fut rejeté par le parti au pouvoir, le PP, devant le Congrès des députés. A cette occasion, le gouvernement put compter également sur l'appui du

parti régional des Canaries, pour lequel ce projet de loi ne répondait pas aux préoccupations propres aux Iles Canaries.<sup>32</sup> Les mécanismes proposés, c'est-à-dire la participation aux diverses formations du Conseil et aux groupes de travail dans le cadre de la délégation espagnole et la possibilité de transférer la conduite des négociations

aux Communautés autonomes, sont bien connus et rappellent aussi bien des éléments de la pratique belge ("répartition" des formations du Conseil) que des éléments de la pratique allemande et autrichienne (participation au sein de la délégation nationale, possibilité de transférer la conduite des négociations). Cependant des doutes subsistent quant à la question de savoir si la participation aux travaux du Conseil que les Communautés autonomes, surtout celles historiques, réclament avec insistance et à juste titre, conduirait aussi à un renforcement structurel de la capacité des régions d'organiser la coopération "inter-autonome", sans laquelle cette participation ne pourrait pratiquement pas fonctionner.

Les différences de position des régions au niveau de l'UE sont également mises en évidence par les règlements prévoyant leur implication dans les Représentations permanentes des Etats membres auprès de l'UE. Aussi bien les Régions et Communautés belges – sous la forme des "attachés communautaires" ou "attachés régionaux" – que les Länder autrichiens – sous la forme d'une agence externe du Bureau de liaison des Länder – de même que les Communautés autonomes espagnoles, bénéficient d'une présence institutionnalisée dans leur Représentation permanente respective. La représentation *individuelle* des Communautés et des Régions belges s'oppose pourtant à la représentation *collective* des Länder autrichiens et des régions espagnoles. Dans le

## **Au Royaume-Uni la collaboration pragmatique, qui est fonction des sujets inscrits à l'ordre du jour, reste donc inchangée, mais elle est poursuivie avec une intensité accrue.**

cas de l'Espagne, la tâche d'informer les Communautés autonomes à travers le "Département pour les affaires autonomes" n'est d'ailleurs pas assurée par des représentants indépendants des régions, mais par un fonctionnaire de l'Etat central. En Allemagne, une réglementation similaire a finalement échoué sur des questions de statut, alors qu'au Royaume-Uni, on a suivi une tout autre voie à la suite de la dévolution, avec des bureaux régionaux qui restent formellement intégrés dans la structure de la Représentation permanente du Royaume-Uni mais qui sont, en réalité, indépendants.

### **La persistance de pratiques et de modèles politiques nationaux**

Un aperçu des différents processus de participation des régions à la politique communautaire montre qu'il y a lieu d'établir une distinction plus précise entre les différents modèles de réaction et d'adaptation dans chaque Etat membre et que l'on ne peut pas parler véritablement du développement d'une pratique "coopérative".

En Belgique, la coopération européenne de l'Etat fédéral et des "régions" se caractérise, à l'intérieur de l'Etat, par la nécessité d'obtenir un consentement dans l'élaboration de la position belge et, vers l'extérieur, par une division du travail qui fonctionne apparemment de manière satisfaisante. On peut ajouter que, compte tenu de la pratique allemande, autrichienne et espagnole en matière de représentation des régions au Conseil, l'amendement de l'article 203 TCE effectué par le Traité de Maastricht se présente, en réalité, comme une "Lex Belgica" qui a effectivement permis à la Belgique de transposer son ordre interne au niveau européen. En général, on peut donc dire que la participation belge à l'UE correspond à un système de double diplomatie, à la fois interne et externe.<sup>33</sup> L'accord au sein de l'Etat est la condition *sine qua non* d'une division du travail vers l'extérieur, d'autant plus qu'une culture politique consensuelle fait défaut.<sup>34</sup> L'avènement de la fédéralisation a nécessité une formalisation des procédures de coordination, mesure plutôt étrangère à la politique belge.<sup>35</sup> Le fonctionnement du système repose d'ailleurs – tout comme au Royaume-Uni – fortement sur "l'uniformité" politique dans la composition des gouvernements à tous les niveaux, sans laquelle le pragmatisme européen menace de s'effondrer.

Par rapport à l'Allemagne, les observateurs ont fait

remarquer et ont critiqué à juste titre que les mécanismes de l'article 23 de la Loi fondamentale ont projeté l'ordre fédéral interne dans l'espace européen et que l'adhésion à l'UE n'a conduit, globalement, qu'à une stabilisation et à une consolidation des structures et procédures du "fédéralisme coopératif" et "unitaire"<sup>36</sup>. Et en effet, le refus du gouvernement fédéral de mettre en pratique le transfert prévu de la conduite des négociations aux Länder, et la participation extensive – et non respectueuse d'une bonne utilisation des ressources – des représentants des Länder aux groupes de travail, sont tout à fait caractéristiques du système fédéral allemand qui est fortement intégré verticalement. On peut cependant se demander si la "participation compensatoire" des Länder qui s'est avérée une bonne solution jusqu'ici (participation aux affaires européennes à titre de compensation pour les tâches relevant de leurs compétences propres) offrira encore une solution à l'avenir. Le débat critique mené dans le cadre de la dernière Conférence intergouvernementale, dans laquelle les Länder sont allés jusqu'à menacer de refuser éventuellement leur accord au nouveau Traité de Nice, a montré que le mécanisme de compensation a peut-être atteint ses limites.

La question de savoir comment évoluera la "constitution" du Royaume-Uni, si elle restera un "*system without maps*"<sup>37</sup> ou si elle évoluera vers une sorte de constitution écrite, reste posée. Tout aussi ouverte est la question de savoir comment évolueront les rapports entre les régions et Whitehall, si on ira dans le sens d'une structure étatique à plusieurs niveaux avec des rapports uniformes entre les différents territoires et le Centre ou si on passera plutôt à un système de gouvernement

"asymétrique" avec un traitement différencié des territoires.<sup>38</sup> Il semble plus probable que les rapports seront plutôt bilatéraux et individuels que multilatéraux et collectifs, et que l'on verra émerger un système de gouvernement pragmatique et coopératif qui tiendra compte des différentes réalités des territoires. Ce scénario de "*mutual accomodation*"<sup>39</sup> implique une coopération aux affaires européennes qui soit à la fois pragmatique, flexible

et différenciée, et moins influencée par les règles et les procédures que par des solutions face à des situations concrètes et par une coopération correspondant à la pratique établie. Toutefois, en ce qui concerne la composition des gouvernements aux différents niveaux, les conditions politiques sont actuellement favorables,

**L'image qui ressort de ce bref tour  
d'horizon est celle d'une "résistance"  
remarquable des institutions et des  
modèles politiques nationaux. ... De  
surcroît, l'intégration semble plutôt  
renforcer les institutions et les  
procédures nationales déjà en place.**



mais cette situation pourrait ne pas durer.

Les expériences autrichiennes se rapprochent des expériences allemandes. S'agissant de la participation à l'UE, on parle généralement d'un renforcement des structures du "fédéralisme coopératif" et d'une "participation compensatoire" des Länder en raison des compétences propres qu'ils ont perdues.<sup>40</sup> Si les pratiques et processus autrichiens sont plus empruntés à l'idée du caractère étatique des Länder<sup>41</sup>, ils s'inscrivent en réalité parfaitement dans les rapports de travail du fédéralisme autrichien, avec une prépondérance des exécutifs et la position clé du Bureau de liaison des Länder en tant que "Secrétariat" de la coopération des Länder et d'interlocuteur de la Fédération. Il faut ajouter que de l'avis de la plupart des observateurs, les Länder ont à peine réussi à relever les défis de l'intégration<sup>42</sup> – ce qui pourrait révéler un fédéralisme comparativement plus centralisé.<sup>43</sup>

La discussion sur le fait de savoir si l'Espagne doit être considérée comme un Etat à structure fédérale se poursuit, en Espagne comme ailleurs.<sup>44</sup> Pour pouvoir répondre à cette question, il est important de savoir que la pratique espagnole de participation régionale, ou, mieux dit, "autonome", aux affaires européennes reste caractérisée, du moins en partie, par le conflit et la méfiance, certainement entre l'Etat et les Communautés autonomes, mais aussi en partie entre ces dernières; le passage à un modèle politique coopératif est pour l'instant tout au plus superficiel. Etant donné une culture politique qui n'est pas très favorable à la coopération *multilatérale*<sup>45</sup>, il semble finalement indiqué de ne pas parler de l'émergence d'un système à caractère fédéral, mais plutôt d'un système empreint d'*autonomie* et d'*asymétrie*.<sup>46</sup> Il convient d'ajouter qu'en ce qui concerne la participation des régions aux affaires européennes, on déplore encore l'absence d'une pratique qui soit acceptée par toutes les parties concernées et qui devrait probablement, en fin de compte, placer les Communautés autonomes sur un pied d'égalité.

Encore qu'il soit difficile de porter un jugement sur des mécanismes de participation très complexes et très différents, l'image qui ressort de ce bref tour d'horizon est celle d'une "résistance" remarquable des institutions et des modèles politiques nationaux. Au lieu d'une convergence de pratiques politiques à laquelle on s'attend parfois étant donné la nécessité de s'adapter aux exigences de l'intégration et du processus décisionnel communautaire, il semble qu'il faille plutôt parler de la persistance de pratiques et de procédures nationales éprouvées et bien établies. De surcroît, l'intégration semble plutôt *renforcer* les institutions et les procédures nationales déjà en place.

L'examen des procédures de participation des régions aux affaires européennes suggère une certaine prudence par rapport au concept de "gouvernance à plusieurs niveaux". Il n'est certes pas surprenant que ce concept ait été développé en vue du fonctionnement des Fonds structurels.<sup>47</sup> L'examen du fonctionnement des procédures de participation *formelles*, qui ne tient pas

compte bien évidemment des réseaux politiques à caractère plus ou moins informel, nous fait pourtant penser que la réalité est plus fortement caractérisée par un "double engrenage politique" dans lequel l'Etat central négocie dans deux directions et peut, à travers ce rôle central, obtenir de nouvelles ressources et rechercher de nouvelles possibilités d'action. Cette constatation coïncide d'ailleurs avec l'impression générale que les régions continuent à s'en remettre essentiellement aux canaux d'influence nationaux traditionnels pour défendre leurs intérêts au niveau communautaire.<sup>48</sup>

## NOTES

- <sup>1</sup> Voir à ce sujet Thomas König, Elmar Rieger et Hermann Schmitt (dir.), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt/Main 1996.
- <sup>2</sup> Voir, entre autres, Jean Charpentier et Christian Engel (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy 1992; Barry Jones et Michael Keating (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford 1995; Charlie Jeffery (dir.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London 1997.
- <sup>3</sup> Tanja Börzel, *The Domestic Impact of Europe. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Florence, EUI 1992; Tanja Börzel, *Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (2000), n° 2, pp. 225-250.
- <sup>4</sup> Le Secrétariat général de l'action extérieure du Gouvernement basque a publié un recueil des dispositions et textes de loi se rapportant à cette matière: "Les pouvoirs des Länder, cantons, régions et communautés autonomes en matière d'action extérieure et communautaire: Cadre législatif", Maastricht, IEAP, 1996. Cet ouvrage contient la plupart des textes cités ici; quant aux nouveaux textes, ils sont cités en note de bas de page.
- <sup>5</sup> En ce qui concerne la Belgique, la notion de "région" – lorsque placée entre guillemets – recouvre aussi bien les Régions que les Communautés.
- <sup>6</sup> Voir pour la pratique de participation belge Yves Lejeune (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit communautaire*, Bruxelles 1999; Bart Kerremans, Belgium, in: Hussein Kassim et al. (dir.), *The National Co-Ordination of EU-Policy*, Oxford 2000, pp. 182-200; Bart Kerremans, *Determining a European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium*, in: *Regional and Federal Studies* 10 (2000), n° 1, pp. 36-61.
- <sup>7</sup> Près de 100 réunions de ce type ont lieu chaque année.
- <sup>8</sup> Voir dans l'abondante littérature, notamment Rudolf Morawitz und Wilhelm Kaiser, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn 1994; Georg-Berndt Oschatz und Horst Risse, *Die Bundesregierung an der Kette der Länder? Zur europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 48 (1995), n° 11, pp. 437-452; Hartmut Klatt, *Die innerstaatliche Beteiligung der Bundesländer an der deutschen Europapolitik*, in: Peter Nitschke (dir.), *Die europäische Union der Regionen*, Opladen 1998, pp. 133-166; Fraz H.U. Borkenhagen (dir.), *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen 1998; Ralf Müller-Terpitz, *Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungsprozess der Europäischen Union*, 1999.

- L'accord d'exécution (*Bund-Länder-Vereinbarung*) a été modifié, le 8 juin 1998, en vue de la ratification du Traité d'Amsterdam. Voir Bundesanzeiger n° 123/1998, p. 9433.
- <sup>9</sup> Sur cette procédure Rudolf Hrbek, Doppelte Politikverflechtung: deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen (dir.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, pp. 17-36; et dans le même tome, Günther Einert, EG-Entwicklung unter Ländervorbehalt?, pp. 41-49.
  - <sup>10</sup> Secrétariat du Bundesrat, Bureau du Comité des questions relatives à l'Union européenne, Qualifizierte Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, 31 décembre 1999.
  - <sup>11</sup> La routine est illustrée par un aperçu statistique du travail du Bundesrat (<http://www.Bundesrat.de/PDundF/zahlenspiegel.html>). En outre, depuis 1958 – lorsque la première procédure de consultation communautaire dite “légère” fut introduite – jusqu’à septembre 2000, le Bundesrat a dans l’ensemble donné son avis sur 7.333 propositions de la CE ou de l’UE – ce qui dépasse le chiffre des règlements de la Fédération ayant fait l’objet d’une consultation du Bundesrat.
  - <sup>12</sup> Voir pour les réunions servant à fixer les instructions à donner au représentant allemand au COREPER, Hendrik Escher, Ländermitwirkung und der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), in: Borkenhagen (dir.), Europapolitik der deutschen Länder, pp. 51-68.
  - <sup>13</sup> Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly for Wales. Presented to Parliament by the Lord Chancellor by Command of Her Majesty, octobre 1999.
  - <sup>14</sup> Il s’agirait bien ici d’une sorte de comité ministériel, mais on ne dispose d’aucune information sur lui. Le *Ministerial Committee for European Co-ordination* (MINECOR), en place depuis 1988, aux travaux desquels participe, p. ex., le ministre écossais des Affaires européennes, sert uniquement à représenter la politique commune européenne du Royaume-Uni aussi bien à l’intérieur de l’Etat que vers l’extérieur.
  - <sup>15</sup> Voir Heinz Schäffer, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 50 (1994), pp. 3-73; Josef Unterlechner, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozess, 1997; Klemens H. Fischer, Die Positionierung der österreichischen Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union, in: Rudolf Hrbek (dir.); Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die “Europafähigkeit” Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden 1999, pp. 117-141.
  - <sup>16</sup> Voir Andreas Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000, p. 137 et suiv. et p. 166 et suiv. sur le rôle du Bureau de liaison dans la participation européenne et sur l’institution “Gemeinsamer Ländervertreter”.
  - <sup>17</sup> Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, EU-Länderbeteiligungsverfahren; einheitliche Stellungnahmen der Länder (30 juin 2000), Annexe au VST-2179/60 du 6 juillet 2000.
  - <sup>18</sup> Rosner, Koordinationsinstrumente der Länder, p. 70.
  - <sup>19</sup> Voir pour la pratique de participation espagnole en général *Ministerio para las Administraciones Públicas* (dir.), La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, Madrid 1995; Instituto de Estudios Autonómicos (dir.), La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Madrid 1999.
  - <sup>20</sup> Le rôle et la légitimité de la Conférence européenne ont été renforcés par la loi n° 2/1997 du 13 mars 1997. Voir *Boletín del Estado* n° 64 du 15 mars 1997, p. 8518.
  - <sup>21</sup> Décret royal 2105/1996 du 20 septembre 1996, *Boletín del Estado* n° 229 du 21 septembre 1996.
  - <sup>22</sup> Eduard Roig Molés, La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, in: Instituto de Derecho Público (dir.), Informe sobre las Comunidades Autónomas 1999, Barcelona 2000, pp. 539-549, p. 544. Le volume publié chaque année par l’*Instituto de Derecho Público* informe de manière continue du développement des régions espagnoles, notamment aussi du mécanisme de participation à l’UE.
  - <sup>23</sup> Il convient de signaler que la répartition des matières ne s’étend pas au niveau des groupes de travail qui sont réglés de manière informelle. On peut avoir ici aussi la présence de représentants de plusieurs “régions” lors d’une réunion. Jusqu’ici, des représentants des “régions” ont participé à près de 130 comités et groupes de la Commission et du Conseil.
  - <sup>24</sup> Le 20 avril 2000, le Conseil général s’est prononcé en faveur de la fusion des diverses formations du Conseil; ceci a rendu en partie caduque la répartition belge au sein des Conseils. Pendant la présidence belge de l’UE, la présidence des différents conseils, qui traitent à présent de tâches relevant des différentes catégories – comme par exemple le nouveau Conseil Marché intérieur (cat. II), Protection des consommateurs (cat. I) et Tourisme (cat. IV) – se fera selon un système de rotation en fonction des compétences à l’intérieur de l’Etat.
  - <sup>25</sup> Les listes sont tenues par le Comité européen du Bundesrat et sont publiques. Il existe plusieurs listes différentes étant donné la différenciation entre les nominations des représentants des Länder “rattachées aux comités et groupes” et “celles qui sont rattachées aux projets”.
  - <sup>26</sup> Voir Micheal Keating, The Nations and Regions in the United Kingdom and European Integration, in: Udo Bullmann (dir.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994, pp. 225-246.
  - <sup>27</sup> Jack McConnell (Minister for Education, Europe and External Affairs), Scotland in Europa: A New Beginning, Speech to the Centre for Scottish Public Policy, Edinburgh, 4 December 2000. Il est arrivé que le ministre écossais de l’Education représente seul le Royaume-Uni, étant donné l’absence d’autres ministres.
  - <sup>28</sup> A l’occasion du Conseil informel des ministres chargés de l’aménagement du territoire en juin 1998, le Conseil municipal de Vienne, qui est compétent pour ces questions, a insisté sur un transfert de la participation, qui a été cependant refusé pour des raisons de statut (le chef de délégation était un fonctionnaire fédéral).
  - <sup>29</sup> Les Länder autrichiens ont, à ce jour, nommé 27 représentants pour 18 groupes de travail du Conseil.
  - <sup>30</sup> Roig Molés, La Conferencia, p. 542.
  - <sup>31</sup> Roig Molés, La Conferencia, p. 546 et suiv. Il convient de préciser, pourtant, que les 55 comités dans lesquels participent actuellement les Communautés autonomes ont été “choisis” de manière autoritaire par l’Etat et ne tiennent pas compte des intérêts des régions. On a commencé, il semble, à renégocier le nombre et la liste des comités dans lesquels des représentants des régions peuvent prendre place, ce qui pourrait renforcer l’intérêt du côté des Communautés autonomes.
  - <sup>32</sup> Voir El Pais du 27 septembre 2000. Le texte de loi figure au *Boletín Oficial del Congreso de Diputados*, Série D, n° 47/2000 du 19 juillet 2000, p. 29 et suiv.
  - <sup>33</sup> Kerremans, Determining a European Policy, p. 56, parle d’un “système purement intergouvernemental”.
  - <sup>34</sup> Voir Arend Lijphart, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale 1999, p. 33 et suiv.
  - <sup>35</sup> Hervé Bribosia, La participation des autorités exécutives aux

- travaux du Conseil de l'Union et des conférences intergouvernementales, in: Lejeune (Ed.), *La participation de la Belgique*, pp. 85-144; p. 132.
- <sup>36</sup> Fritz Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt/New York 1994; Klaus H. Goetz, *National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany*, in: *Journal of Common Market Studies* 33 (1995), n° 1, pp. 91-116; Arthur Benz, *Der deutsche Föderalismus*, in: Everhard Holtmann (dir.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*, Opladen 1999, S. 135-153. Rainer-Olaf Schultze, *Föderalismusreform in Deutschland. Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen*, in: *Zeitschrift für Politik* 46 (1999), pp. 173-194.
- <sup>37</sup> Peter Hennessy, Whitehall, London 1990, p. 306.
- <sup>38</sup> Voir à ce sujet Micheal Keating, *What's Wrong with Asymmetrical Government?*, in: *Regional and Federal Studies* n° 8 (printemps 1998), pp. 195-218. Voir aussi Michael O'Neill, *Great Britain: From Dicey to Devolution*, in: *Parliamentary Affairs* 53 (2000), n° 1, pp. 69-95.
- <sup>39</sup> Martin Laffin und Alys Thomas, *The United Kingdom: Federalism in Denial?*, in: *Publius: The Journal of Federalism* 29 (1999), n° 3, pp. 89-107; p. 107.
- <sup>40</sup> Voir Peter Pernthaler, *Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze*, Wien 2000, S. 45f; Heinz Schäffer, *Europa und die österreichische Bundesstaatlichkeit. Gedanken zur Bewahrung und Weiterentwicklung des Föderalismus im werdenden Europa*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 47 (1994), n° 5, pp. 181-195; p. 189.
- <sup>41</sup> Schäffer, *Europa und die österreichische Bundesstaatlichkeit*, p. 191. Traduction par l'auteur.
- <sup>42</sup> Voir Gerda Falkner, *Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft: Ergebnisse und Trends*, in: Gerda Falkner und Wolfgang C. Müller (dir.), *Österreich im europäischen Mehrebenensystem*, Wien 1998, pp. 221-247; Gerda Falkner, *How Pervasive are Euro-Politics? Effects of EU Membership on a New Member State*, in: *Journal of Common Market Studies* 38 (2000), n° 2, pp. 223-250.
- <sup>43</sup> Lijphart, *Patterns of Democracy*, p. 186 et suiv.
- <sup>44</sup> Voir à ce sujet Kerstin Hamann, *Federalist Institutions, Voting Behaviour, and Party Systems in Spain*, in: *Publius: The Journal of Federalism* 29, n° 1 (Hiver 1999), pp. 111-137; p. 113. Si on prend comme critères les indices du fédéralisme donnés par Lijphart dans *Patterns of Democracy*, p. 186 et suiv, on pourrait qualifier l'Espagne d'Etat semi-fédéral.
- <sup>45</sup> Ministerio para las Administraciones Públicas, *La participación*, p. 162.
- <sup>46</sup> Voir José Juan Gonzáles Encinar, *Ein asymmetrischer Bundesstaat*, in: Dieter Nohlen und José Juan Gonzáles Encina (Ed.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften*, Opladen 1992, pp. 217-230.
- <sup>47</sup> Voir par exemple Gary Marks, Liesbet Hooghe et Kermit Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 34 (1996), n° 3, pp. 341-377.
- <sup>48</sup> Michael Keating, *The New Regionalism in Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton 1998, p. 166; Christian Engel, *Das "Europa der Regionen" seit Maastricht*, in: Borkenhagen (dir.), *Europapolitik der deutschen Länder*, pp. 153-178. □